

**БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: НОВІ ПОГЛЯДИ  
НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ****BUREAU OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE: NEW VIEWS  
ON ENSURING NATIONAL ECONOMIC SECURITY**

**Тарасенко О.С., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності  
Національної академії внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-3179-0143**

**Старенький О.С., к.ю.н.,  
професор кафедри кримінального процесу  
Національної академії внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-4517-726X**

На підставі проведеного аналізу положень Законів України «Про Бюро економічної безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінального процесуального кодексу України розглянуто організаційно-правові та процесуальні засади функціонування нового правоохоронного органу – Бюро економічної безпеки України, діяльність якого направлена на протидію кримінальним правопорушенням у сфері публічних фінансів. Авторами статті поставлено за мету дослідити проблемні питання створення та функціонування Бюро економічної безпеки України, а також надати науково-обґрунтовані пропозиції щодо їх вирішення. Розглянуто проблемні питання визначення підслідності окремих кримінальних правопорушень у сфері публічних фінансів за Бюро економічної безпеки України; наголошено, що неможливо повністю ліквідувати економічну складову у компетенції будь-якого правоохоронного органу, оскільки більшість суб'єктів вчинення кримінальних правопорушень мають на меті отримання прибутку певним способом або забезпечення легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом (наприклад, легалізація коштів отриманих від продажу наркотичних засобів). Виокремлено основні недоліки чинного законодавства України, що визначає порядок діяльності та функціонування Бюро економічної безпеки України, серед яких: відсутність у Кримінальному процесуальному кодексі України правил підслідності Бюро економічної безпеки України; несвоєчасна ліквідація Державної фіскальної служби України через неможливість початку функціонування Бюро економічної безпеки України з 26.09.2021; неналежна правова основа для отримання первинної інформації щодо ознак кримінальних правопорушень (які є латентними та відповідно – беззаявочними); залишення поза межами правового регулювання правил фіксації результатів інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи Бюро економічної безпеки України, порядку зберігання, обліку, використання та знищення інформації, отриманої в результаті здійснення інформаційно-аналітичної діяльності Бюро економічної безпеки України; недосконалість регламентації порядку взаємодії Бюро економічної безпеки України з державними фінансовими та правоохоронними органами під час отримання доступу до інформаційних ресурсів цих органів (та отримання відомостей іншим способом). Визначені можливі шляхи удосконалення порядку діяльності та функціонування Бюро економічної безпеки України.

**Ключові слова:** Бюро економічної безпеки України; правоохоронний орган; інформаційно-аналітична діяльність; підслідність; доказ; досудове розслідування.

Based on the analysis of the provisions of the Laws of Ukraine “On the Bureau of Economic Security of Ukraine”, “On Operational and Investigative Activities”, the Criminal Procedure Code of Ukraine there were considered organizational, legal and procedural principles of functioning of a new law enforcement body - the Bureau of Economic Security of Ukraine, which activity is aimed at combating criminal offenses in the field of public finance. The authors of the article aim is to investigate the problematic issues of the establishment and functioning of the Bureau of Economic Security of Ukraine, as well as to provide scientifically grounded proposals for their solution. The problematic issues of determining the jurisdiction of certain criminal offenses in the field of public finance under the Bureau of Economic Security of Ukraine are considered. It is emphasized that it is impossible to completely eliminate the economic component within the competence of any law enforcement agency, since most of the subjects of criminal offenses have the goal of obtaining profit in a certain way or ensuring the legalization of funds obtained through criminal means (for example, legalization of funds obtained from the sale of narcotic drugs). The main shortcomings of the current legislation of Ukraine, which determines the order of operation and functioning of the Bureau of Economic Security of Ukraine, have been detached and include: the lack of rules of jurisdiction of the Bureau of Economic Security of Ukraine in the Criminal Procedure Code of Ukraine; untimely liquidation of the State Fiscal Service of Ukraine due to the impossibility of starting the functioning of the Bureau of Economic Security of Ukraine from September 26, 2021; inadequate legal basis for obtaining primary information on the signs of criminal offenses (which are latent and, accordingly, non-application); leaving outside the legal regulation of the rules of recording the results of information retrieval and information-analytical work of the Bureau of Economic Security of Ukraine, the procedure for storage, accounting, use and destruction of information obtained as a result of information-analytical activities of the Bureau of Economic Security of Ukraine; imperfection of regulation of the procedure of interaction of the Bureau of Economic Security of Ukraine with state financial and law enforcement bodies during access to information resources of these bodies (and obtaining information in another way). Possible ways to improve the operation and functioning of the Bureau of Economic Security of Ukraine have been identified.

**Key words:** Bureau of Economic Security of Ukraine; law enforcement agency; information and analytical activities; accountability; evidence; pre-trial investigation.

**Постановка проблеми.** Однією з причин низького економічного розвитку України як правової, незалежної та демократичної держави є відсутність в ній дієвої та збалансованої системи державних органів, які б належним чином забезпечували функціонування вітчизняної економічної безпеки.

На сьогодні, в Україні існує розгалужена система державних органів у сфері економічної безпеки, у тому числі правоохоронних органів, діяльність яких безпосередньо направлена на виявлення та розслідування кримінальних

правопорушень у сфері економіки (Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України, податкова міліція Державної фіскальної служби) або опосередковано спрямована на забезпечення протидії кримінальним правопорушенням цієї категорії (Державна податкова служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна митна служба України, Державна аудиторська служба України), й у складі яких функціонують однакові структурні підрозділи, які наділені подібними за своєю

правовою природою організаційними та процесуальними повноваженнями, що негативно позначається на ефективності виконання ними завдань щодо протидії правопорушенням у сфері економіки.

Проголошений євроінтеграційний курс державної політики зобов'язав Україну забезпечити належне функціонування всіх її інституцій у сфері економічної безпеки, що має гарантувати дотримання верховенства права, реалізації прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, їх ефективний захист. У зв'язку з цим Указом Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08.11.2019 № 837/2019 [1] визначено необхідність забезпечення створення в установленому порядку та початку діяльності нового органу із запобігання та протидії кримінальним правопорушенням у сфері економіки та фінансів, що консолідує відповідні функції податкової міліції, інших правоохоронних органів.

Необхідність створення нового органу фінансових розслідувань було також однією з рекомендацій міжнародної організації «Transparency International» у 2018-2020 роках щодо необхідності вжиття Україною заходів для забезпечення покращення своєї позиції в індексі сприйняття корупції, а також отримання макрофінансової підтримки від ЄС. Зокрема, 23.07.2020 між Україною та ЄС підписано угоду щодо отримання 1,2 млрд. євро макрофінансової допомоги від ЄС, відповідно до якої першим траншем Україні надано допомогу у сумі 600 млн. євро, а умовами для отримання другого траншу у сумі 600 млн. євро була поетапна ліквідація податкової поліції та створення нового органу фінансових розслідувань [2]. У ході виконання домовленостей в Україні було створено Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ) [3] як центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, прямо чи опосередковано заповдіють шкоду публічним інтересам у сфері фінансів.

Незважаючи на те, що БЕБ створено з метою розмежування сервісної та правоохоронної функцій фіскальних органів, оптимізації структури та чисельності органів, які протидіють кримінальним правопорушенням у сфері економіки, низка проблемних питань захисту фінансової системи України, усунення дублювання функцій серед державних органів, які забезпечують протидію правопорушенням у сфері публічних фінансів, залишилися не вирішеними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні проблемні питання забезпечення економічної безпеки держави досліджували у своїх наукових працях А. Ф. Волобуєв, С. І. Лекарь, В. В. Лисенко, В. І. Мельник, С. І. Ніколаюк, М. А. Погорецький, В. Д. Пчолкін, С. С. Чернявський та інші фахівці. Не дивлячись на те, що наукові розробки вказаних дослідників мають важливе теоретичне і практичне значення для подальшого розвитку науки кримінального процесуального права, адміністративного права та оперативного-розшукової діяльності (далі – ОРД), питання забезпечення функціонування БЕБ як новоствореного правоохоронного органу, покликано протидіяти кримінальним правопорушенням у сфері публічних фінансів, є одним із малодосліджених в умовах реалізації Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [4].

У зв'язку з цим, **метою статті** є дослідження проблемних питань створення та функціонування БЕБ й надання науково-обґрунтованих пропозицій щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Зміна стратегії держави щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері публічних фінансів обумовлена значною кількістю факторів, що є системоутворюючими для забезпечення економічної безпеки України. В умовах тоталітарного режиму, коли всі засоби виробництва належали державі, існування та функціонування правоохоронних органів за принци-

пами тотального контролю, превалювання публічних інтересів над приватними було виправданим і логічним. Разом з тим, зміна політичного устрою, демократизація влади, приватизація, поява та швидкий розвиток суб'єктів господарювання приватної форми власності (які наразі займають значно більший сегмент економіки, ніж державні підприємства) робить недоцільним функціонування правоохоронних органів у рамках застарілої неефективної системи. Все більш значна частина кримінальних правопорушень у сфері економіки вчинюється проти приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ, у тому числі їх власними співробітниками, клієнтами або партнерами. Викриття більшості таких правопорушень забезпечується їх власними службами безпеки (і лише після цього, при необхідності, інформація передається до правоохоронних органів). Фактично держава «нав'язувала» приватним суб'єктам господарювання правоохоронний захист (що було однозначно контрпродуктивним для розвитку економіки), створюючи багатоаспектну проблему, адже: суб'єкти господарювання приватної форми власності приховували факти вчинення відносно них (або їх працівниками) кримінальних правопорушень, що обумовлювало подальше їх вчинення; частина суб'єктів господарювання обумовлювала значну кількість вчинюваних відносно них кримінальних правопорушень; необхідність виявлення та розслідування відповідних кримінальних правопорушень вимагало залучення значних зусиль правоохоронних органів, які фактично не забезпечували захист економічних інтересів держави, а протидіяли одиничним кримінальним правопорушенням; правоохоронні ресурси направлялися значною мірою на досягнення короткострокових тактичних цілей (правоохоронні органи не здійснювали стратегічне планування, не забезпечували системність протидії кримінальним правопорушенням у сфері економіки); за умов відсутності стратегічного планування правоохоронці використовували реактивний підхід (реакція на виникаючу проблему). З урахуванням зазначеного запропонована у Законі України «Про Бюро економічної безпеки України» модель протидії кримінальним правопорушенням у сфері економіки є більш ефективною та такою, що повинна зменшити правоохоронний тиск на платників податків, оскільки очікувано повинна призвести до більш ефективної діяльності правоохоронних органів у сфері формування й використання фінансових ресурсів держави та її економічної безпеки, і як наслідок, зменшити сегмент тіньового бізнесу в Україні та збільшити надходження податків і зборів до її бюджету, оптимізувати структуру і чисельність працівників правоохоронних органів.

Створення та ефективне функціонування нового правоохоронного органу повинно вирішити низку завдань: забезпечити більш сприятливе правове середовище для підприємницької діяльності шляхом переходу фіскальних органів від наглядово-каральної до сервісно-захисної функції; сприяти налагодженню партнерських відносин між бізнесом і контролюючими органами; оптимізувати ефективність дій правоохоронних органів щодо забезпечення економічної безпеки країни за рахунок їх інтенсивного, а не екстенсивного розвитку; підвищити позиції України в рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business (що складається експертами Світового банку) за рахунок зменшення тиску на бізнес (врегулюється трьома взаємозалежними підходами: внесенням змін до законів, що регламентують діяльність існуючих правоохоронних органів, з метою усунення дублюючих повноважень щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері економіки та ліквідації податкової міліції; визначенням виключної підслідності по зазначеним правопорушенням за БЕБ; аналітичним супроводженням правоохоронної діяльності).

Аналізуючи норми Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» та внесені зміни до інших

нормативних актів, можна констатувати, що частково всі ці завдання вирішені. Але реалізація зазначених норм висвітлює низку проблемних моментів, які дискутувалися науковцями та практиками під час обговорення та внесення поправок до проекту зазначених норм і які не знайшли свого послідовного відображення у вже діючому Законі України «Про Бюро економічної безпеки України», наявність яких може негативно позначитися на ефективності діяльності БЕБ, який має розпочати своє функціонування відповідно до прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» та Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» з 26.09.2021 [5].

Одне з проблемних питань – це визначення чіткої підслідності для БЕБ. Єдиним нормативним актом, який на сьогодні визначає правила підслідності для органів досудового розслідування є Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України). Незважаючи на те, що Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» був прийнятий 28.02.2021, а Державна фіскальна служба України повинна припинити свої повноваження до 25.09.2021, до цих пір Верховною Радою України не прийнято «Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації окремих положень діяльності Бюро економічної безпеки України» від 25.08.2020 № 3959-1 [6], яким, у тому числі, пропонується внести зміни до ст. 216 КПК України в частині визначення підслідності БЕБ. Варто зазначити, що положеннями зазначеного проекту передбачається суттєве розширення переліку кримінальних правопорушень, підслідних БЕБ, порівняно з Державною фіскальною службою України. Якщо Державна фіскальна служба України наразі розслідує всього 8 кримінальних правопорушень, то до підслідності БЕБ має перейти понад 20 кримінальних правопорушень, в основу якої покладено предметний та за зв'язком справ критерії визначення підслідності. Фактично БЕБ консолідує в своїй компетенції повноваження з розслідування всіх кримінальних правопорушень у сфері публічних фінансів, які на сьогодні розгалужено віднесені до підслідності Державної фіскальної служби України, Національної поліції України та Служби безпеки України.

Окрім того, підслідність БЕБ має також розширитися за рахунок криміналізації інших кримінальних правопорушень. Зокрема, на розгляді Верховної Ради України знаходиться «Проект Закону України про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» від 23.04.2021 № 5420 [7], яким уточняється редакція ст.ст. 201 (контрабанда), 201-1 (переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України) КК України та доповнюється КК України новими статтями 201-2 (контрабанда товарів), 201-3 (контрабанда підакцизних товарів), 201-4 (недостовірне декларування товарів), досудове розслідування яких здійснюватимуть слідчі Державної фіскальної служби України до початку функціонування Бюро економічної безпеки України. Варто зазначити, що реалізація відповідних положень може викликати суттєві труднощі, якщо БЕБ не розпочне свою діяльність з 26.09.2021, а Державна фіскальна служба України не буде ліквідована до 25.09.2021, як це передбачено в прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» та Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні». У разі виникнення такої ситуації підслідність зазначених

кримінальних правопорушень доведеться визначати за органами Національної поліції України. З метою недопущення її настання, необхідно внести зміни до вказаних законів України, відстрочивши ліквідацію Державної фіскальної служби України на декілька місяців або передбачити, що БЕБ розпочинає свою діяльність з моменту прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про ліквідацію Державної фіскальної служби України.

Варто зазначити, що кримінальні правопорушення у сфері економіки за своєю природою різноманітні, характер яких в силу інформаційного розвитку та технологічного прогресу достатньо динамічно змінюється і доповнюється новими способами їх вчинення. Практично всі вони вчинюються в комплексі, наприклад, підготовка до ухилення від оподаткування обумовлює підробку документів, а здобуті злочинним шляхом кошти в подальшому легалізуються тощо. До того ж, порушення податкового законодавства України, яке було віднесено до компетенції податкової міліції, становить тільки частину економічної злочинності. Такі види, як отримання монопольних надприбутків, порушення правил конкуренції, шахрайство, кіберзлочинність, порушення споживчих норм і стандартів, фальсифікація бухгалтерської звітності однаковою мірою важко віднести до підслідності як БЕБ, так і Служби безпеки України чи Національної поліції України тощо.

При цьому, зауважимо, що неможливо повністю ліквідувати економічну складову у компетенції будь-якого правоохоронного органу, оскільки більшість суб'єктів вчинення кримінальних правопорушень мають на меті отримання прибутку певним способом або забезпечення легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом (наприклад, легалізація коштів отриманих від продажу наркотичних засобів).

Слід звернути увагу й на те, що до компетенції Служби безпеки України відноситься протидія тероризму та забезпечення кібернетичної безпеки країни, а отже, неодмінно постає питання запобігання фінансуванню тероризму, використанню фінансових інструментів (банківської системи країни, яка функціонує з використанням електронних засобів) для вчинення зазначених кримінальних правопорушень, а це практично також є забезпеченням економічної безпеки держави, що вже йде у розрізі з запровадженням концепцією створення БЕБ.

Дещо інша ситуація з підрозділами Національної поліції України – значна частина кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності мають своїм предметом не державні фінанси (бюджетні кошти), а кошти громадян (або суб'єктів господарювання приватної форми власності). Під час підготовки до вчинення цих кримінальних правопорушень або приховування слідів вчинюються також низка службових кримінальних правопорушень. Водночас, видається неможливим визначити підслідність цих кримінальних правопорушень за БЕБ, оскільки їх предметом не є державні кошти, а отже, це не є компетенцією органу, який має забезпечувати економічну безпеку держави.

Основне завдання БЕБ полягає у забезпеченні економічної безпеки держави шляхом комплексної протидії кримінальним правопорушенням, предметом яких є публічні фінанси, а також тим кримінальним правопорушенням, які вчинюються у період підготовки та для маскування «фінансових» правопорушень. Тому, на нашу думку, під час визначення підслідності необхідно керуватися не переліком статей КК України, а саме предметом злочинного посягання (а також суб'єктом кримінального правопорушення) і передбачити вирішення підслідності (у спірних випадках) безпосередньо за прокурором (який є процесуальним керівником досудового розслідування). Підслідність щодо розслідування економічних кримінальних правопорушень (не пов'язаних з публічними фінансами) повинна бути визначена за окремим підрозділом

у Національній поліції України, а підслідність щодо розслідування кримінальних правопорушень, що пов'язані з національною безпекою, але вчинюються у економічній сфері з застосуванням економічних інструментів, повинна бути визначена за окремим підрозділом Служби безпеки України.

Такий підхід дозволить вирішити і ще одне проблемне питання, яке постійно виникає в діяльності правоохоронних органів, і потенційно виникне у діяльності БЕБ, оскільки відповідне підґрунтя вже «закладено» у Законі. Це питання, пов'язане з необхідністю отримання первинної інформації про ознаки кримінальних правопорушень, які є латентними та відповідно – беззаявочними. В.В. Карелін наводить приклад неефективної роботи податкових органів, вказуючи як причину суттєві корупційні ризики. Зокрема, відмічаючи, що у 2020 році було зареєстровано 910 кримінальних проваджень за фактом ухилення від сплати податків, а підозра була пред'явлена тільки у 52 з них, науковець робить висновок, що провадження з самого початку не переслідували мети розслідування реальних правопорушень, а натомість були засобом впливу на бізнес [8]. На нашу думку, причина такої низької ефективності заключається в іншому – кримінальні правопорушення у сфері економіки виявляються та фіксуються за умови наявності економічних показників, кількісної інформації, яка зафіксована у певних офіційних документах. Зазначені документи, які у подальшому можуть бути визнані доказами у кримінальному провадженні, офіційно отримуються тільки у рамках кримінального провадження. Враховуючи зазначене, працівники податкової міліції, отримують первинні дані про ознаки вчинюваного кримінального правопорушення у процесі проведення оперативного пошуку, а щоб підтвердити фактичні дані про його вчинення вимушені відкривати кримінальне провадження і вже в рамках досудового розслідування намагаються отримати докази (оскільки терміну на перевірку отриманої інформації Закон не визначає, а навпаки вимагає передавати матеріали до органів досудового розслідування невідкладно (ч. 3 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [9])). На нашу думку, така ж ситуація очікує і працівників БЕБ, оскільки вони також здійснюють оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування на підставі тих же вимог і тих же правових норм.

Відповідно до ч. 1, 2 ст. 9 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» БЕБ здійснює інформаційно-аналітичну діяльність, у рамках якої здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу (п. 3 ч. 2). Крім цього, Законом вводяться нові поняття, пов'язані зі здійсненням інформаційно-аналітичної діяльності, а саме: «аналіз ризиків – інформаційно-аналітична діяльність щодо оцінки загроз економічній безпеці у сфері економіки ступеню її вразливості та рівня негативного впливу на неї» (п.1 п. 1 ст. 2); «кримінальний аналіз – інформаційно-аналітична діяльність, спрямована на встановлення взаємозв'язків між даними про злочинну діяльність та іншими даними, потенційно з ними пов'язаними, їх оцінювання та інтерпретацію, прогнозування розвитку досліджуваних подій з метою їх використання для виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави» (п.п.4 п. 1 ст. 2). Виникає суттєве за змістом питання – до якого виду правоохоронної діяльності відноситься інформаційно-пошукова та аналітично-інформаційна робота, інформаційно-аналітична діяльність (кримінальний аналіз, аналіз ризиків)? Якщо до оперативно-розшукової діяльності, то зазначені положення Закону не дають змоги з достатньою чіткістю передбачити наслідки застосування наведених норм, оскільки Закон залишає поза межами правового регулювання питання про те, яким чином будуть фіксуватися заходи такої діяльності, який порядок зберігання, обліку, використання та знищення інформації, отриманої в резуль-

таті проведення цих заходів (відповідно до Закону інформаційно-пошукова та аналітично-інформаційна діяльність не має наслідком отримання кінцевого результату – наприклад, внесення відомостей в ЄРДР, та взагалі не передбачає конкретної мети здійснення відповідної діяльності). Положення Закону не розкривають суті та змісту зазначених заходів, тобто з одного боку – зазначені положення не дають змоги з достатньою чіткістю передбачити результати та способи використання інформації, отриманої під час застосування наведених норм, а з іншого – Закон передбачає фактично новий вид діяльності правоохоронного органу, яка не відноситься до оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, та включає в себе здійснення комплексу заходів із пошуку, обробки, і використання великого обсягу інформації, в тому числі, персонального характеру, необмежених предметом і часом), що, відповідно, створює широку дискрецію повноважень працівників БЕБ в питаннях збору інформації та наслідків використання отриманої інформації під час виконання БЕБ своїх завдань.

На нашу думку, ці дії фактично є пошуковими заходами – тобто відносяться до оперативно-розшукової діяльності. У зв'язку з цим, ст. 8 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» повинна передбачати: *«3. У разі виявлення ознак кримінального правопорушення підрозділ Бюро економічної безпеки України, який здійснює інформаційно-аналітичну діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до відповідного підрозділу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України. У разі, якщо ознаки кримінального правопорушення виявлені під час проведення інформаційно-пошукових та/або інформаційно-аналітичних заходів, що тривають і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, підрозділ, який здійснює інформаційно-аналітичну діяльність, повідомляє відповідний підрозділ досудового розслідування та прокурора про виявлення ознак кримінального правопорушення, закінчує проведення інформаційно-пошукових та/або інформаційно-аналітичних заходів, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до відповідного підрозділу досудового розслідування».*

У Законі декларується створення баз даних, надання доступу до інформаційних ресурсів інших державних органів. Проте, у положеннях Закону, які визначають завдання (ст. 4), повноваження (ст.ст. 8, 9), структуру БЕБ (ст. 12) відсутнє правове підґрунтя для ефективної інформаційно-аналітичної діяльності, спрямованої на пошук та виявлення ознак кримінальних правопорушень, у першу чергу, відстеження руху бюджетних коштів. Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 8 Закону БЕБ: витребує та одержує у встановленому законом порядку від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій інформацію, необхідну для виконання повноважень БЕБ України. Зазначено, що порядок доступу визначається відповідними міжвідомчими угодами (договорами), спільними наказами (розпорядженнями) та протоколами до них або в порядку електронної інформаційної взаємодії, якщо інше не передбачено законом. Так, новий орган матиме право отримувати певну інформацію у низки державних служб – у Державної служби фінансового моніторингу, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку тощо. Окрім того, БЕБ надається доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та баз державних

органів. Але виникає проблема організаційно-правового характеру – зокрема, у базах даних Державної податкової служби України міститься інформація про всіх платників податків (і ще значні масиви інших даних, які надаються ними обов'язково) і за Законом ця інформація надається БЕБ у режимі прямого доступу. Але окрім цього Державна податкова служба України здійснює обробку цієї первинної інформації – тобто практично здійснює аналітичний пошук, у ході якого визначає суб'єктів господарювання, які знаходяться у групі ризику (різного ступеню) і на підставі цього приділяє їм підвищену увагу. Відповідна інформація може бути відсутня у базах даних у такому вигляді, і тому отримання БЕБ такої інформації, здійснюється вже на підставі письмового запиту. Так, Законом передбачається можливість обміну інформацією з обмеженим доступом, надання БЕБ безпосереднього доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і банків (баз) даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 7), а також права отримувати інформацію, що відсутня в таких системах, реєстрах та базах даних, на підставі письмового запиту, який повинен містити: підстави направлення запиту, тобто на виконання якого завдання, передбаченого цим Законом, підготовлено запит; перелік інформації, що запитуються; конкретний перелік документів, які пропонується надати (ч. 9 ст. 7).

Необхідно враховувати, що отримати такого роду інформацію неможливо за запитом поза межами кримінального провадження і це регламентується КПК України. Також отримання такої інформації передбачено Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», але обмеження, які встановлюються зазначеним Законом, суттєво нівелюють ефективність її використання. Тож виникає питання – в якості якого суб'єкта БЕБ повинно отримувати відповідну інформацію – як орган досудового розслідування чи як суб'єкт оперативно-розшукової діяльності. І в тому й іншому випадку реалізація цих прав потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства України, що регламентує таку діяльність (Кримінальний процесуальний кодекс України, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Складається ситуація, при якій БЕБ має змогу отримати лише первинну інформацію, що підлягає аналітичній обробці (в тому числі і порівняння з тією інформацією, яка не надавалася), а така аналітична обробка потребує вже іншої інформації, яка може бути отримана за запитом. Тобто формально, порядок доступу визначається індивідуально кожним відомством (в якому отримується та обробляється така інформація) і по суті, отримання необхідної інформації залежатиме від згоди (доброї волі) відомства-розпорядника даних.

Основна проблема чітко простежується: для ефективної інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи (які є складовими інформаційно-аналітичної діяльності) необхідно отримувати прямий доступ до баз даних інших державних органів (в тому числі і до вже обробленої аналітичної інформації), та накопичувати інформацію (в якій можуть також міститися ознаки кримінальних правопорушень, що готуються, або вчинюються).

Науковці, які досліджували цю проблему, практично пропонують єдиний шлях її вирішення. Зокрема, О. Ніпіаліди, вивчаючи закордонний досвід, наводить приклади структури органів, які протидіють кримінальним правопорушенням у сфері державних фінансів, серед інших зазначаючи, що у США, у структурі Міністерства фінансів створені Служба внутрішніх доходів (з мережею підрозділів які здійснюють виявлення та розслідування фінансових злочинів) та Служба з боротьби з тероризмом і фінансової розвідки [10] – тобто податковий орган, об'єднаний з аналогічною вітчизняній службій фінансового моніторингу (але на відміну від вітчизняної – з оперативними та слід-

чими функціями) та аналогічним вітчизняному підрозділу СБУ, який протидіє тероризму. Тобто, у США вважають за необхідне об'єднати ці функції у різних підрозділах, але в межах одного органу – Міністерства фінансів.

Л.А. Парфентій вважає, що БЕБ повинно підпорядковуватися Міністерству фінансів, що забезпечить цивільність органу, прямий доступ до інформації з банків даних тих органів (Державна податкова служба, Державна митна служба, Державна служба фінансового моніторингу, Державна казначейська служба), які координується Міністерством фінансів [11].

На нашу думку, для здійснення якісної аналітичної роботи необхідно забезпечити постійний аналіз фінансової інформації, але не детективами, оскільки вони отримують таку інформацію в обмеженому вигляді, а саме – працівниками фінансових органів (вищезазначеними органами, що координуються Міністерством фінансів, Рахунковою палатою тощо), які мають відповідну компетенцію та доступ до масивів фінансової інформації, і відповідно мають можливість у процесі виконання інших своїх повноважень її аналізувати та надавати інформацію вже в обробленому вигляді до підрозділів БЕБ (у випадку виявлення ознак кримінального правопорушення). У свою чергу, у БЕБ повинен бути безперешкодний доступ до первинної інформації, що знаходиться у розпорядженні інших державних органів – незалежно від наявності кримінального провадження і це повинно бути прямо вказано у Законі (з метою проведення інформаційно-пошукової роботи).

Необхідно зазначити, що обмеження доступу до певних інформаційних банків (баз) даних та до інформації, що в них міститься, встановлюється законами та підзаконними нормативними актами, саме з огляду на можливість зловживань отриманою інформацією (в тому числі шляхом порушення прав громадян), а Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» в свою чергу не містить чіткого порядку доступу до інформації, яка міститься в них, зокрема, персональних даних осіб, тому: по-перше – запропонований у Законі спосіб отримання БЕБ інформації може спричинити неправомірне втручання у права осіб, інформація про яких буде отримана; а по-друге – Законом не обмежено повноваження щодо доступу до інформації у таких базах не лише необхідністю її отримання для здійснення визначених законом повноважень, а і за будь-якими іншими критеріями.

Тому, на нашу думку, необхідно не обмежувати штучно (шляхом створення додаткових перепон, бюрократичних механізмів у вигляді запитів) БЕБ в отриманні необхідної інформації, а навпаки вирішити це питання на більш глобальному рівні. Вбачається за доцільне визначити правову основу для доступу до таких баз, але встановити обмеження та контроль за подальшим обігом отриманої інформації (в тому числі персональних даних осіб). Для цього необхідно визначити безпосередньо у Законі, спосіб, яким чином будуть використовуватися результати інформаційно-аналітичної діяльності, порядок зберігання, обліку та знищення інформації, отриманої в процесі таких заходів, а саме: «Стаття 9<sup>2</sup>. Використання матеріалів інформаційно-пошукової та аналітично-інформаційної роботи.

1. Матеріали інформаційно-пошукової та аналітично-інформаційної роботи використовуються:

1) як приводи та підстави для початку досудового розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;

2) для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами у кримінальному провадженні, під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;

3) для попередження, виявлення, припинення і розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;

4) для взаємного інформування підрозділів Бюро економічної безпеки України та інших правоохоронних органів;

5) для інформування державних органів відповідно до їх компетенції.

2. Будь-які інші способи використання отриманої інформації, її зберігання та систематизація заборонена.

3. Одержані внаслідок проведення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій, розголошенню не підлягають. За розголошення цих відомостей працівники Бюро економічної безпеки України, а також особи, яким ці відомості були довірені у процесі протидії кримінальним правопорушенням у сфері економіки, підлягають відповідальності згідно з чинним законодавством України».

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши положення вітчизняного законодавства, що регламентує діяльність БЕБ, нами виокремлено основні його недоліки: відсутність у Кримінальному процесуальному кодексі України правил

підслідності Бюро економічної безпеки України; несвоечасна ліквідація Державної фіскальної служби України через неможливість початку функціонування Бюро економічної безпеки України з 26.09.2021; неналежна правова основа для отримання первинної інформації щодо ознак кримінальних правопорушень (які є латентними та відповідно – беззаявочними); залишення поза межами правового регулювання правил фіксації результатів інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи Бюро економічної безпеки України, порядку зберігання, обліку, використання та знищення інформації, отриманої в результаті здійснення інформаційно-аналітичної діяльності Бюро економічної безпеки України; недосконалість регламентації порядку взаємодії Бюро економічної безпеки України з державними фінансовими та правоохоронними органами під час отримання доступу до інформаційних ресурсів цих органів (та отримання відомостей іншим способом), а також визначені можливі шляхи його удосконалення, реалізація яких забезпечить, на нашу думку, ефективну діяльність БЕБ щодо забезпечення національної економічної безпеки.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08.11.2019 № 837/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#>
2. Підписано угоду щодо отримання 1,2 млрд євро макрофінансової допомоги від ЄС. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidpisav-ugodu-shchodo-otrimannya-12-mlrd-yevro-makrofinansovoyi-dopomogi-vid-yes>
3. Про утворення Бюро економічної безпеки України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2021 № 510. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/510-2021-%D0%BF#Text>
4. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні : Закон України від 21.12.2016 № 1797-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1797-19#Text>
6. Проект Закону про внесення змін до адміністративного та кримінального законодавства щодо запровадження діяльності Бюро економічної безпеки України від 25.08.2020 № 3959-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69708](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69708)
7. Проект Закону України про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та піддакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів від 23.04.2021 № 5420. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71756](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71756)
8. Карелін В.В. Що до компетенції БЕБУ як суб'єкта запобігання кримінальним правопорушенням у сфері економічної діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 1. С.117.
9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
10. Ніпаліді О. перспективи створення служби фінансових розслідувань: українські реалії та зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. № 3 (11). С.168-170.
11. Парфентій Л.А. правоохоронні органи у сфері економічної безпеки: реалії та перспективи. *Право і безпека*. 2020. № 4 (79). С.132.